

Aportes para el diálogo



PRISMA
Programa Salvadoreño de Investigación
sobre Desarrollo y Medio Ambiente

Desafíos del cambio climático en Centroamérica: Hacia un abordaje territorial

Cambio climático, globalización y territorios en Centroamérica

Centroamérica es una de las regiones más vulnerables al cambio climático (Mapa 1 y Mapa 2). Durante las últimas décadas, los impactos se han evidenciado, acelerado y profundizado. Además, Centroamérica también es una región cada vez más articulada a diversas dinámicas globales que refuerzan las causas subyacentes de la degradación ambiental y los impactos del cambio climático. Ambas tendencias tienen fuertes implicaciones para las poblaciones locales, sobre todo para las comunidades que más dependen de los recursos naturales en los territorios rurales de Centroamérica.

Durante las últimas décadas Centroamérica también experimentó cambios económicos sustanciales, pasando de una fuerte dependencia de las exportaciones agropecuarias en los años setenta, al auge de las remesas, la maquila, el turismo y los servicios. En el contexto de crisis global (financiera, alimentaria, energética, etc.) y las respuestas a la misma, Centroamérica atraviesa por un proceso acelerado para consolidarse como una región de atracción de inversiones en una suerte de 'reprimerización' de sus territorios rurales, a través de esfuerzos agresivos y acelerados que promueven el aprovechamiento y explotación de recursos naturales (minería, hidrocarburos, agrocombustibles, etc.), así como el impulso de megaproyectos de infraestructura asociados con la plataforma logística, el turismo y el desarrollo inmobiliario (PRISMA, 2011; PRISMA, 2012, PRISMA, 2013).

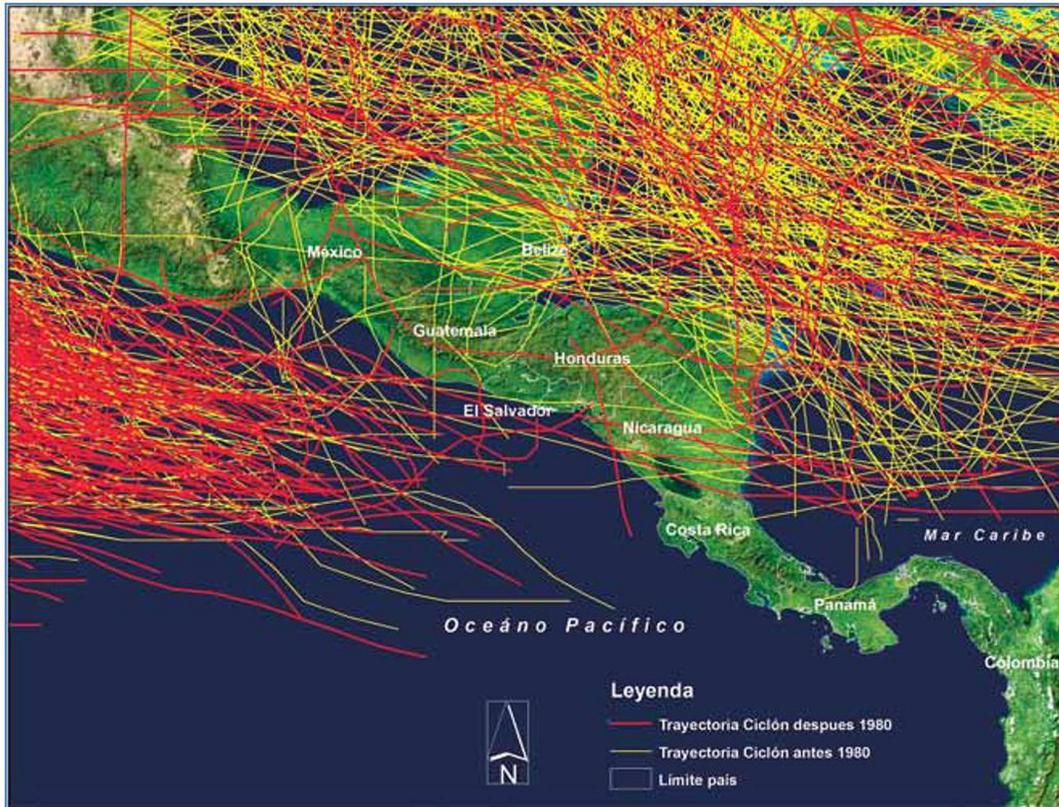
Esta es una tendencia generalizada en Centroamérica, no sólo en territorios históricamente intervenidos como Petén en Guatemala y la RAAN en Nicaragua, sino también en otros como la Mosquitia hondureña y el Caribe panameño, con fuertes implicaciones para los derechos y la gobernanza territorial, que magnifican los desafíos frente al cambio climático.

Centroamérica es una de las regiones más vulnerables a la variabilidad y cambio climático. Los impactos no sólo han evidenciado esa situación, sino que también se han acelerado y profundizado. Centroamérica también es una región cada vez más articulada a dinámicas económicas globales que refuerzan patrones de exclusión social y degradación ambiental, complejizando aún más la vulnerabilidad frente al cambio climático. Estas tendencias tienen fuertes implicaciones para las poblaciones rurales, sobre todo para las comunidades que más dependen de los ecosistemas en los territorios rurales de Centroamérica..

Después de dos décadas de negociaciones sobre cambio climático, tanto las respuestas de mitigación, como las de adaptación, están teniendo expresiones territoriales con claras implicaciones para las comunidades rurales, que si bien pudieran representar oportunidades importantes, también suponen desafíos mucho más complejos, dado el contexto por el que atraviesan los diversos territorios rurales en la región, caracterizados por acelerados y agresivos procesos de expansión de actividades económicas.

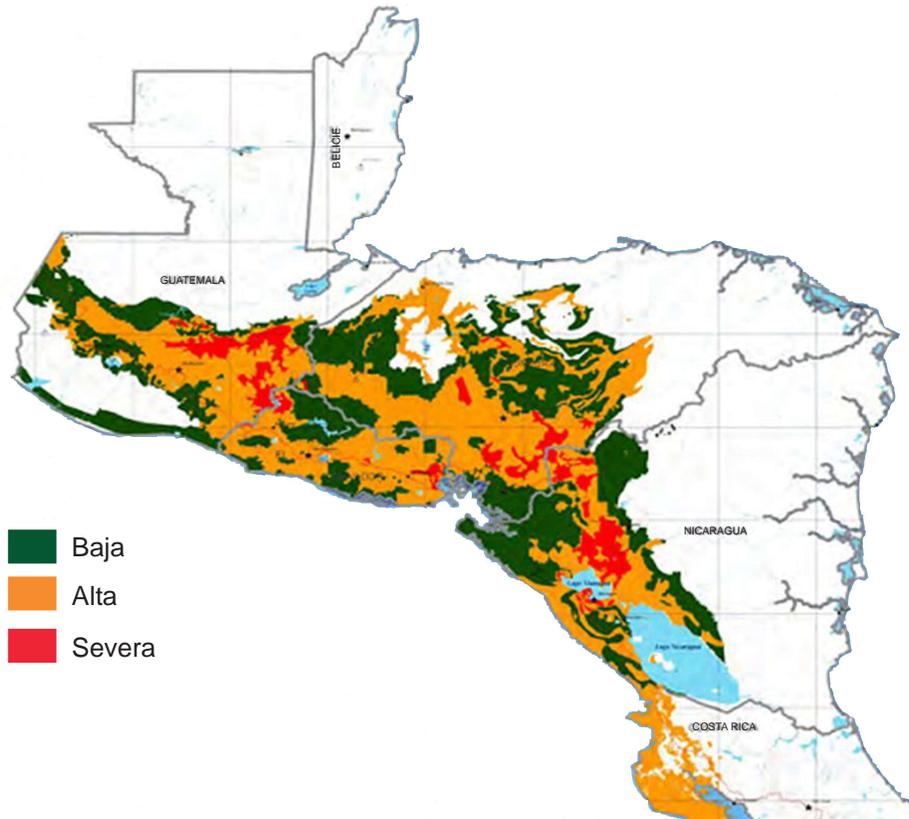
Un abordaje territorial contribuye a un mejor entendimiento de esta nueva configuración de dinámicas por las que atraviesan pueblos indígenas y afrodescendientes, comunidades forestales y campesinas, quienes enfrentan viejos y nuevos desafíos, ya no sólo desde el auge y diversificación económica o de las propuestas de conservación, sino también de las implicaciones territoriales subyacentes a las distintas repuestas frente al cambio climático.

Mapa 1
Trayectorias de ciclones en Centroamérica, antes y después de 1980



Fuente: Programa Estado de la Nación - Región (2010)

Mapa 2
Corredor seco de Centroamérica



Fuente: FAO, Acción contra el Hambre, Ayuda Humanitaria y Protección Civil (2012)

Lo anterior sólo es parte de un contexto territorial mucho más complejo en el que se suman ya no sólo los enormes y devastadores impactos de la variabilidad y del cambio climático, sino también las implicaciones de las respuestas influenciadas por las 'oportunidades emergentes' de la institucionalidad global de cambio climático. A pesar que el régimen global está lejos de llegar a resultados plenamente compartidos, muchos de sus mecanismos ya comienzan a tener repercusiones territoriales, después de dos décadas de negociaciones.

De hecho, las comunidades rurales en la Centroamérica actual, enfrentan no sólo mayores riesgos e incertidumbres para sus estrategias de vida, sino también un contexto de mayores y más fuertes amenazas, conflictos y disputas por el control territorial y los recursos naturales, que paradójicamente, hoy se valoran mucho más frente a las 'oportunidades' de la globalización

¿Desafíos comunes?: Posicionamientos y respuestas diferenciadas

Si bien la situación de alta vulnerabilidad es compartida a lo largo del istmo, las respuestas frente al cambio climático están marcadamente diferenciadas. Los posicionamientos políticos a cargo de los gobiernos, así como de los movimientos sociales reflejan en parte, esta situación. Considerando la diversidad de aspectos ambientales, sociales e institucionales en los países y en los distintos territorios de Centroamérica, esa diferenciación es completamente lógica. No es lo mismo visualizar acciones de mitigación en un territorio de vastas extensiones de bosque en la vertiente atlántica de la región, que proponerlas para territorios agrícolas minifundistas, altamente degradados, con predominancia de familias sin tierras, tal como ocurre en el corredor seco, en la vertiente del pacífico centroamericano.

Los fuertes cuestionamientos a los procesos de negociación internacional sobre cambio climático ante la falta de compromisos sólidos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, han desatado posicionamientos y acciones frente al cambio climático, tanto de parte de los movimientos sociales, como también de los gobiernos. Asimismo, los 'relativos avances' y algunas definiciones de potenciales mecanismos

resultantes de los procesos de negociación, también están incidiendo en posicionamientos y acciones de distintos actores (gobiernos, movimientos sociales, sector privado, pueblos indígenas, etc.).

Costa Rica: A la delantera en mitigación

En Costa Rica por ejemplo, las acciones de respuesta frente al cambio climático han privilegiado el aprovechamiento de las oportunidades emergentes para la mitigación de éste. A través de instrumentos como la Iniciativa Paz con la Naturaleza y la Estrategia Nacional de Cambio Climático, se busca convertir a Costa Rica en un país 'carbono-neutral' para el año 2021. Para esto es fundamental incluir al sector forestal en un esquema de compensaciones por captura de carbono y por emisiones evitadas que puedan ser descontadas de las emisiones totales del país que no se pudieran eliminar. Esta apuesta se basa en la experiencia y trayectoria de Costa Rica en el aprovechamiento de oportunidades vinculadas con esquemas económicos de gestión ambiental. Los alcances de Costa Rica por vincular instrumentos económicos en la regeneración y conservación forestal, lo han convertido no sólo en un referente internacional, sino también en un país fuertemente preparado para aprovechar mecanismos emergentes para la mitigación derivados de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Costa Rica ha buscado el reconocimiento de acciones tempranas de mitigación. Su programa de Pago por Servicios Ambientales opera desde 1997, el cual se ha extendido paulatinamente enfocado en garantizar la provisión de servicios ambientales específicos: belleza escénica; funciones hídricas; conservación de biodiversidad; y mitigación de gases de efecto invernadero.

Costa Rica ha planteado la necesidad y la oportunidad de consolidar dicho Programa convirtiéndolo en el pilar fundamental de su estrategia de mitigación¹. Por ello, la inserción de dicho Programa en iniciativas internacionales de mitigación como la apuesta de acceder a

¹A pesar de las críticas y cuestionamientos acerca de la 'adicionalidad' atribuible al Programa de Pago por Servicios Ambientales en el sentido de haber logrado resultados que quizá se hubieran logrado en ausencia de ellos.

mercados de carbono en el marco del mecanismo de REDD+ también busca asegurar su viabilidad financiera a largo plazo. La estrategia también se da en un contexto de falta de recursos para financiar el Sistema de Áreas de Conservación, que jugarían un rol fundamental en la Estrategia Nacional sobre REDD+ de Costa Rica. En 2012, Costa Rica firmó un convenio con el Fondo de

Carbono por \$64 millones, que forma parte de un esfuerzo mucho más amplio conjugando estas orientaciones estratégicas.

El Salvador: El imperativo de la adaptación

El Salvador, a diferencia de Costa Rica, busca incorporar la mitigación como uno de los co-

Recuadro

Mitigación, adaptación y el mecanismo conjunto propuesto por Bolivia en la CMNUCC

Desde su creación en 1992, la CMNUCC ha impulsado un proceso global de negociaciones que buscan respuestas para el logro de su objetivo último, el cual consiste en lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático (...) en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible. Las negociaciones relacionadas con esta meta se han dividido en dos senderos distintos: la mitigación y la adaptación. La mitigación ha sido el tema de principal atención, discusión y controversias y ha sido el centro de atención de las negociaciones para un régimen post-2012 por varios años. Solamente en años recientes, la adaptación ha surgido como un tema de creciente relevancia; en las negociaciones de Cancún en 2010, se logró una decisión para que la adaptación reciba el mismo nivel de atención y esfuerzo que la mitigación. Desde entonces, ha habido cada vez más discusión y atención sobre las necesidades para la adaptación, algo que se ha buscado promover con el Fondo Verde del Clima, un mecanismo financiero aún en construcción para financiar acciones de adaptación, mitigación y fortalecimiento de capacidades nacionales, entre otros.

Más recientes son las discusiones y negociaciones que tratan de vincular la mitigación y la adaptación, identificando y aprovechando sus sinergias. En el Acuerdo de Durban, en 2011, se logró la inclusión de una opción de enfoques conjuntos de mitigación y adaptación, como alternativa a las opciones de mercado que se discutían en el marco de REDD+. En ese marco, Bolivia sometió a la CMNUCC una propuesta basada en darle contenido a este enfoque conjunto. En Doha, en 2012, ese enfoque conjunto logró mayores avances, incluyendo una decisión para solicitar al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT) cómo este tipo de enfoques conjuntos de mitigación y adaptación podrían ser desarrollados aún más.

El Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación propuesto por Bolivia

En Agosto de 2012, el Estado Plurinacional de Bolivia sometió a la CMNUCC la propuesta denominada Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra. Esa propuesta tiene un fuerte énfasis en contribuir a la mitigación y la adaptación al cambio climático por medio de un abordaje holístico hacia los bosques, articulando la gama de actividades productivas, valores y visiones de desarrollo en espacios rurales, así como sus complejas relaciones con los servicios ecosistémicos, sobre la base de experiencias exitosas de manejo de recursos naturales por parte del Estado, del sector privado y de las comunidades. Este abordaje se plantea como una alternativa fuera de los mercados de carbono, pero orientada a la utilización de fondos públicos de países desarrollados, además de 'fondos éticos' del sector privado. La propuesta de Bolivia ha propiciado la posibilidad de que este enfoque conjunto entre mitigación y adaptación, tenga desarrollos adicionales.

El mecanismo conjunto propuesto por Bolivia enfatiza la necesidad de abordar seriamente las causas de la deforestación y degradación (algo que plantea, no se está haciendo de forma seria en los procesos de preparación para REDD+), apoyar la gobernanza forestal, fortalecer la tenencia de la tierra, así como los arreglos institucionales locales. Además, hace hincapié en pagos que no solamente se hacen efectivos después de las intervenciones, sino que se brinde de antemano, justamente para asegurar el cumplimiento y las metas de las intervenciones.

Fuente: CMNUCC y Plurinational State of Bolivia (2012).

beneficios resultantes de acciones orientadas hacia la adaptación al cambio climático. En la medida que la estrategia en El Salvador no se vincula con los mercados de carbono, y que además busca identificar sinergias entre adaptación y mitigación, su propuesta comparte varios elementos centrales con la propuesta de Bolivia a la CMNUCC (ver Recuadro).

La orientación hacia la adaptación obedece a las condiciones específicas de El Salvador, donde la severa degradación ambiental magnifica la enorme vulnerabilidad ante la variabilidad climática y ante los eventos extremos asociados con el cambio climático. El esfuerzo principal con el que se busca reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia es el Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP), a través del cual se pretende una expansión sustantiva de la cobertura vegetal del país a mediano y largo plazo. Con excepción de las zonas cafetaleras, la ausencia generalizada de masas boscosas y la fuerte predominancia de la pequeña producción campesina conllevan a que el PREP esté basado en la transformación de prácticas en la agricultura hacia modalidades más sustentables (agro-forestería, agricultura orgánica, conservación de suelos y agua, entre otros), así como su articulación con la infraestructura (puentes, carreteras, etc.), la producción alimentaria, la gestión hídrica y la producción energética, entre otros. Con ésta lógica, la restauración de paisajes y ecosistemas contribuiría a una mayor resiliencia frente al cambio climático.

Aunque la adaptación al cambio climático constituye la base para las acciones del PREP, las acciones de regeneración y restauración tendrían beneficios de mitigación, que es justamente la base para la propuesta de preparación de El Salvador para REDD+. De ahí que El Salvador denomine éste como un abordaje de 'Mitigación basada en la Adaptación', a partir del cual, las acciones para disminuir el riesgo y la vulnerabilidad, aumentar la resiliencia y avanzar hacia la adaptación, también tienen como co-beneficio la mitigación al cambio climático. Bajo este abordaje, El Salvador pretende movilizar financiamiento climático de gran escala, que predominantemente pudieran provenir de fondos para mitigación (únicamente si son fondos públicos, no de mercado), que en

el fondo apoyarían acciones de adaptación en territorios críticos del país.

Respuestas desde los movimientos sociales

Los movimientos sociales de la región también han desarrollado posicionamientos diferenciados. Para los movimientos campesinos y pequeños productores de la región, los impactos de la variabilidad y el cambio climático se traducen en una extrema vulnerabilidad para sus medios de vida, lo cual explica sus posicionamientos por demandar acciones de adaptación y reducción de dicha vulnerabilidad, particularmente en lo relativo a la seguridad y soberanía alimentaria. Para muchos de estos actores, las iniciativas de mitigación del cambio climático, resultan más bien irrelevantes, pues a los históricos problemas de falta de acceso e inseguridad en la tenencia de la tierra, ahora se suman opciones de mitigación que de hecho representan amenazas particularmente fuertes, tal como ocurre con la expansión de cultivos como la palma africana en Guatemala y Honduras. Estos actores también forman parte de movimientos sociales globales por la justicia climática, destacando las asimetrías en las responsabilidades y los impactos del cambio climático y exigiendo respuestas más decididas y equitativas de parte de los países desarrollados.

Otros movimientos de la región han incurrido en procesos y debates desde una perspectiva diferente, como ocurre con nuevas expresiones que han dado paso a nuevas alianzas entre pueblos indígenas y comunidades forestales que controlan y manejan grandes extensiones de bosques en Centroamérica. Sobre la base de los derechos acerca de grandes extensiones de bosque, estos actores han incurrido en los debates y procesos de preparación para REDD+ como una puerta de entrada que abre la oportunidad de incidir en temas de fondo para la gobernanza y avanzar soluciones que reflejen sus visiones territoriales de desarrollo. Si bien hay una amplia gama de abordajes y contextos entre los distintos territorios, los planteamientos están lejos de promover la expansión de mercados de carbono en áreas forestales, pues estos movimientos buscan más el replantear las discusiones alrededor de REDD+ para enfatizar la importancia de priorizar acciones que amplíen y fortalezcan los derechos, la tenencia y la gobernanza territorial.

Uno de los avances más importantes de esta agenda lo encontramos en las regiones autónomas del Atlántico de Nicaragua, donde se han tomado pasos iniciales hacia una estrategia subnacional de mitigación, no basada en mercados de carbono, que se enfoca en los derechos, la gobernanza territorial y la adaptación al cambio climático. De hecho, en esas regiones se pretende lograr un mayor apoyo a los procesos de saneamiento y titulación territorial, así como el fortalecimiento de la institucionalidad autonómica, que hasta hace pocos años, se ha visto favorecida por un contexto de mayor voluntad política y de apoyo financiero para avanzar en estos procesos.

¿Respuestas diferenciadas?: Agendas territoriales comunes

Como ya se observa en Centroamérica, después de dos décadas de negociaciones sobre cambio climático, tanto las respuestas de mitigación, como de adaptación, tienen una expresión territorial con claras implicaciones para las comunidades, traduciéndose en desafíos y oportunidades concretas, más allá de los posicionamientos frente a los debates globales sobre cambio climático.

Los desafíos para una mejor gobernanza territorial se han complejizado aún más, los cuales pasan por fortalecer las estrategias de vida; el uso, manejo y control sobre los recursos naturales y los territorios; esquemas de incentivos que promuevan la acción colectiva en el manejo sustentable de los ecosistemas; la promoción y apoyo a procesos de aprendizaje e innovación social e institucional, etc. A continuación se discute de manera breve estos desafíos.

- La creciente demanda para materias primas a nivel global, combinada con nuevos marcos de políticas que promueven una mayor inserción de Centroamérica en la economía global, han llevado a presiones sin precedentes sobre los recursos naturales en la región. Megaproyectos extractivos, inmobiliarios y turísticos, así como la expansión de cultivos como la palma africana y la caña de azúcar se están expandiendo, impulsando nuevas disputas y conflictos en

los territorios rurales. Las políticas públicas que promueven esas inversiones se basan en objetivos de crecimiento, generación de empleo y desarrollo local-regional-territorial, pero también tienen repercusiones directas en la profundización de procesos de degradación de los ecosistemas, que como consecuencia, terminan minando fuertemente las posibilidades de adaptación.

- Las contradicciones entre los marcos de políticas públicas de crecimiento y promoción de inversiones y las necesidades de reducción de la vulnerabilidad se están volviendo cada vez más evidentes y generalizadas en Centroamérica. Una reorientación decidida de esos marcos de política supone un protagonismo mucho más articulado de parte de los actores territoriales y de los movimientos sociales, tomando en cuenta la mayor valoración social de los ecosistemas, de los recursos naturales y del papel de las comunidades en el manejo sustentable que garantiza la provisión de servicios ecosistémicos de relevancia global, lo cual no se puede dar en un contexto de disputas y de falta de gobernanza territorial.
- El imperativo de fortalecer la gobernanza territorial y las condiciones de vida en los territorios rurales de Centroamérica, junto a la promoción de estrategias y acciones de adaptación que permitan mejorar las capacidades de respuesta frente al cambio climático, podrían ser claves para acercar y complementar las agendas e iniciativas de mitigación y adaptación que se impulsan en la región.
- La consolidación y defensa de los derechos de tenencia frente a las dinámicas territoriales, comprendiendo la 'canasta de derechos' (uso, acceso, manejo, exclusión y alienación), se están volviendo aún más críticos para las agendas rurales, siendo condiciones fundamentales para el desarrollo, pero también jugando papeles clave cada vez más presentes tanto en las agendas de adaptación como de la mitigación.
- Dado el adverso contexto que enfrentan las comunidades rurales y los pueblos indígenas en sus distintos territorios, es importante superar visiones segmentadas y construir

alianzas que integren la adaptación y la mitigación como vías de acción complementarias, combinando lo prioritario de la adaptación con las oportunidades que emergen desde las agendas de la mitigación. Por ejemplo, a nivel micro, ambas pueden contribuir a la reducción de la pobreza y el incremento en la resiliencia de los ecosistemas, mientras que a nivel macro tienen como objetivo común enfrentar el cambio climático.

- Resulta importante destacar el potencial que tiene el sector forestal y agrícola para crear sinergias entre estas dos medidas de respuesta. Un punto clave son los servicios ecosistémicos globales, proporcionados por las zonas forestales y agroforestales, ya que son útiles en el secuestro y almacenamiento de carbono, aspectos relevantes para la mitigación, que a la vez fortalecen los servicios ecosistémicos locales que son imprescindibles para avanzar en la adaptación
- En todo caso, el fortalecimiento de derechos no sólo es común en ambas agendas, sino fundamental para avanzar también hacia la construcción de mejores perspectivas de gobernanza territorial y contribuir al fortalecimiento de las estrategias y el manejo sustentable de los recursos naturales por parte de las comunidades rurales. Justamente aquí existe un importante potencial para incorporar de manera estratégica las agendas de cambio climático en los esfuerzos de desarrollo y gestión territorial, tanto para los actores en los territorios, como para los marcos de política que les apoyen, incluyendo programas apoyados por la cooperación internacional.

Perspectivas ineludibles... Implicaciones territoriales

Centroamérica ya atraviesa por procesos simultáneos que incluyen: i) la ampliación y profundización de dinámicas territoriales como resultado de las estrategias de promoción del crecimiento económico y la inversión; ii) la recurrencia y profundización de los impactos derivados de la variabilidad y los eventos extremos asociados con el cambio climático; y iii) la emergente expresión territorial de respuestas influenciadas por acuerdos sobre instrumentos y mecanismos de mitigación y de adaptación al cambio climático en la CMNUCC.

Cada vez más, Centroamérica requiere avanzar hacia esquemas de gestión territorial innovadores, capaces no sólo de asumir esta complejidad de desafíos, para lo cual es fundamental aprovechar y construir sinergias que mejoren las condiciones de gobernanza territorial, que fortalezcan los derechos y las estrategias de vida rurales y que incorporen más plenamente el cambio climático como una dimensión crítica en los esfuerzos de gestión.

Por la manera en que comienzan a expresarse en Centroamérica, las agendas de mitigación y adaptación plantean ya serios desafíos en los territorios. Sin embargo, pareciera que lejos de estar desvinculadas entre sí, estas agendas pudieran ofrecer complementariedades fundamentales para avanzar en temas que son críticos para comunidades rurales, campesinas y agroforestales, así como para pueblos indígenas. Posiblemente, la región ya atraviesa por una coyuntura histórica, la cual requiere de una lectura, de posicionamientos y de respuestas mucho más abiertas entre sí. Este es un desafío crucial para la región.

Referencias

- Programa Estado de la Nación – Región (2010). *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Un Informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. Costa Rica.
- FAO, Acción contra el Hambre, Ayuda Humanitaria y Protección Civil (2012). *Estudio de caracterización del corredor seco centroamericano (Países CA-4). Tomo I*. Honduras.
- Organización de las Naciones Unidas (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Nueva York.
- Plurinational State of Bolivia (2012). *Proposal for the Development of the Joint Mitigation and Adaptation Mechanism for the Integral and Sustainable Management of Forests*. Presented to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UN-FCCC).
- PRISMA (2011). *Dinámicas Territoriales en Centroamérica: Contexto y Desafíos para Comunidades Rurales*. San Salvador.
- PRISMA (2012). *Inversiones y dinámicas territoriales en Centroamérica: Implicaciones para la gobernanza y la construcción de alternativas*. San Salvador.
- PRISMA (2013). *Tomándole el pulso a REDD+ en Centroamérica: Procesos, actores e implicaciones para la gobernanza territorial*. San Salvador.

Serie de Aportes para el diálogo



Prioritizing food security and livelihoods in climate change mitigation mechanisms: Experiences and opportunities for smallholder coffee agroforestry, forest communities and REDD+

Compensation for ecosystem services: Directions, potentials and pitfalls for rural communities

Preparándose para REDD+ en Mesoamérica: Tendencias y temas críticos para comunidades forestales

Getting ready for REDD+ in Mesoamerica: Trends and critical issues for forest communities

Repensando la Zona Norte de El Salvador en la Estrategia de Desarrollo Nacional

¿Mitigación ó adaptación en Centroamérica?: Construyendo una agenda propia frente al cambio climático

Turismo y gestión territorial en Centroamérica: Claros y oscuros de un proceso acelerado

Migraciones, estrategias de vida rurales y el manejo de los recursos naturales: La necesidad de la integración territorial y social.



www.prisma.org.sv prisma@prisma.org.sv
3a Calle Pte. #3760, Col. Escalón, San Salvador, El Salvador
Tels.: (503) 2298 6852, (503) 2298 6853 Fax: (503) 2223 7209